



# *Revista Unidade*

—

*Número oito  
Fascículo um*

**Revista Unidade**  
**Polis, Arquitectura e Crítica**  
www.revistaunidade.com

**Equipa Editorial**

Pedro Bragança  
Hugo Barros  
Pedro Ferreira  
Marta Costeira

**Autores**

Nuno Júdice, Nuno Travasso, Paolo Gior-  
dano, Miguel Von Hafe Pérez, João Pedro  
Serôdio, Isabel Menezes, Manuel Graça Dias,  
Nuno Brandão Costa, Paulo Cunha e Silva,  
Álvaro Domingues, Tiago Casanova

**Equipa de Tradução**

António Freitas, Clara Nogueira, Inês Cara  
d'Anjo, Maria João Latas

**Revisão**

Sara Araújo, Sofia R. de Valdoleiros,  
Tom Woodward

**Conceção gráfica**

Equipa Editorial

**Contacto**

unidade@arq.up.pt  
Rua do Gólgota, 215  
4150-351 Porto  
Portugal

**Enquadramento Institucional/  
Secretariado**

Associação de Estudantes da Faculdade de  
Arquitectura da Universidade do Porto

**Preço**

15 euros

**ISSN**

0874-3673

**Depósito Legal**

55843/92

© Revista Unidade, 2014

**Agradecimentos**

Faculdade de Arquitectura da Universidade  
do Porto, Instituto Português do Desporto  
e da Juventude, Direção Geral de Cultura -  
Norte, Porto Lazer, EM

Álvaro Siza, Adalberto Dias, Ana Sofia Pe-  
reira da Silva, Camilo Rebelo, Filip Dujardin,  
Jonathan Sergison, Madalena Pinto da Silva,  
Tiago Mota Saraiva, Valerio Olgiati, Walter  
Rossa

**Patrocinador exclusivo/  
Exclusive Sponsor**



# Volta ao planeamento em três crises

---

**Nuno Travasso**

**TRANSLATION**  
Translation team

Nuno Travasso (Porto, 1980) é arquiteto e investigador, dedicando-se ao estudo dos processos de produção de espaço urbano de carácter corrente, no contexto contemporâneo. Integra, desde 2007, o grupo de investigação Morfologias e Dinâmicas Urbanas do Centro de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da FAUP, onde desenvolve a sua pesquisa. Entre 2010 e 2013 foi Assistente Convidado da FAUP.

*Nuno Travasso (Porto, 1980) is an architect and researcher, developing his studies on processes of production of urban space, in contemporary context. Since 2007, he is part of the research group for Morphology and urban dynamics at CEAU – FAUP. Between 2010 and 2013 he was invited assistant at FAUP.*

**S**e o espaço urbano é materialização da sociedade que o produz, não é porque algum génio trace, a cada época, a imagem da cidade que melhor representa o espírito daqueles que a habitam. A sociedade não é coisa una ou clara: é amálgama de factores políticos, geo-estratégicos, económicos e sociais; de grandes interesses e pequenos poderes; de quadros legais, procedimentos regulamentares e modos de fazer; das necessidades, anseios e afectos de cada um. E tudo isto passa, como por papel químico, para o território. Compreender o espaço que habitamos é compreender as condições que o determinam.

As grandes crises económicas do século XX foram momentos de profunda transformação dessas condições. A reacção a cada crise gerou um novo contexto que sempre determinou as dinâmicas da urbanização – e que levou à adopção de diferentes modelos e práticas de planeamento, impondo distintos papéis ao poder público local. Em cada um dos períodos que se seguiram, a produção do espaço urbano fez-se das acções de múltiplos actores que tiveram dificuldade em relacionar-se entre si, tal como tiveram dificuldade em articular modelos de intervenção e dinâmicas instaladas, novas transformações e heranças acumuladas. Mas sempre se foi aprendendo a adequar os modos de agir às condições existentes, ainda se (demasiado) lentamente.

Hoje, quando tudo se prepara para uma nova reformulação das condições que guiam a nossa acção, importa pensar qual o modo de agir face ao cenário que nos espera.

### I. 1929-1933

A 29 de Outubro de 1929 cai a bolsa de Wall Street e com ela cai também a crença no liberalismo. A livre concorrência das empresas sem qualquer controlo público, inspirada nas ideias de Adam Smith, conduzia à crise internacional: sucedem-se as falências, o desemprego atinge níveis inéditos e a *mão invisível* não dá sinais de saber como reequilibrar o sistema.

A reacção assentou no reforço da intervenção do Estado na economia. Seguindo as propostas de John Maynard Keynes, os governos usaram a política fiscal e o controlo dos juros para dirigir a economia, criaram novos sistemas de apoio social e utilizaram o investimento público como mecanismo de compensação de dinâmicas recessivas. Este investimento foi em grande parte dirigi-

**“All of old. Nothing else ever. Ever tried. Ever failed. No matter. Try again. Fail again. Fail better.”**

(Samuel Beckett)<sup>1</sup>

do para ambiciosos programas de obras públicas, iniciando a rápida transformação urbana dos países mais desenvolvidos do ocidente. Os governos assumiam-se como os grandes construtores da nova cidade do século XX, seguindo os recentes modelos propostos por Ebenezer Howard ou Le Corbusier, e abrindo as portas ao planeamento moderno.

\*

Em Portugal, o Estado era Novo. Salazar encontrava-se à frente das contas públicas, gerindo a difícil herança da Primeira República e concentrando progressivamente o poder até ascender a Presidente do Conselho. A baixa industrialização e o autismo da economia nacional limitaram os efeitos da crise internacional, mas não evitaram a escalada do desemprego, levando o governo a criar o Fundo de Desemprego, em 1932. Este não se destinava ao apoio directo aos desempregados, mas ao financiamento de um amplo programa de obras públicas, a requerer pelos municípios, com o qual se visava criar novos postos de trabalho.

É na sequência deste programa que se inicia a construção do sistema de planeamento português<sup>2</sup>: com o objectivo de justificar, controlar e dar sentido de conjunto à série de obras públicas avulsas que vinham sendo lançadas, surge, em 1934, o Plano Geral de Urbanização – figura de produção obrigatória pelos municípios e condição necessária para que estes pudessem expropriar terrenos e aceder aos fundos do governo central para novas intervenções.

Os primeiros planos municipais surgem, assim, com o objectivo de dirigir a acção pública. Definiam aquilo que seria directamente implementado pelo poder autárquico e, por isso, aproximavam-se da prática de projecto: limitavam-se aos núcleos centrais dos aglomerados e assentavam essencialmente na composição e no desenho dos espaços públicos mais representativos e dos edifícios de excepção, visando a definição de uma nova imagem, condicente com o regime político que então se afirmava.

Nas décadas que se seguiram, o sistema foi evoluindo. Os planos tornaram-se mais abrangentes e procuraram responder ao súbito crescimento urbano a que se assistiu a partir de meados do século XX. Criou-se também nova legislação que os enquadrava e comple-

**I**f urban space is the material image of the society that produces it, that is not because some genius mind designs in each period the image of the city that best represents the spirit of those living in it. Society is not a single whole, nor is it something clear: it's a mixture of political, geostrategic, economic and social factors; great interests and small powers; legal frameworks, regulatory procedures and ways of doing; the needs, expectations and affections of each one of us. And all of it is transferred – as if through carbon paper – to the territory. To understand the space we live in is to understand the conditions that determine its production.

The major economic crises of the last century were moments of profound transformation of these conditions. The reaction to each crisis has originated a new context, which determined the urbanization dynamics that followed, and led to the adoption of different planning models and practices, each time imposing different roles on local governments. In each period, the production of urban space was the result of the actions of multiple actors who struggled to relate to each other; or to combine models of intervention and existing dynamics, new developments and received heritage. But we have always learned how to adequate our ways of acting to the existing conditions, even if (too) slowly.

Today, when everything is pointing towards a new redefinition of the conditions that guide our actions, it is important to think about how to react to the context that awaits us.

### I. 1929-1933

On October 29, 1929, the Wall Street stock market crashed. With it, it was also the belief in liberalism that crashed. The free market with no public control, inspired by the economic theory of Adam Smith, had led to a dramatic international crisis: bankruptcies followed one another, unemployment hit record levels, and the invisible hand showed no signs of knowing how to rebalance the system.

The reaction was based on strengthening the State intervention in the economy. Following the ideas of John Maynard Keynes, governments used fiscal policy and interest rates control to steer the economy, created new systems of social su-

pport, and used public investment as a mechanism to counterbalance the downturn dynamics. Such public investment was mainly destined to ambitious public works programmes, responsible for the beginning of the fast urban transformation witnessed in the most developed western countries. Following the recent models presented by Ebenezer Howard or Le Corbusier, governments assumed the role of big constructors of the twentieth century new city, opening the door to modern planning.

\*

In Portugal, the State was New. Salazar was the head of public finances, struggling to manage the First Republic legacy, and progressively gathering power until his nomination for Prime Minister. The poor industrialization and autism of the national economy limited the international crisis effects in the country, but did not prevent the unemployment escalation, leading the government to create the Unemployment Fund in 1932. This Fund was not intended to social support but to finance a broad programme of public works, to be requested by the municipalities, in order to facilitate job creation.

This programme triggered the formation of the national planning system: the General Urban Plan was created in 1934 in order to justify, control and give sense to the separate public interventions that were being developed. It was compulsory and required for municipalities to be able to expropriate land for new developments and to have access to the central government funding to finance new works.

Therefore, the intention of the first municipal plans was to drive public action. They were meant to define the interventions to be directly carried out by the local governments, and, in this sense, they came close to design practice: they were limited to the central urban cores and were mainly based on designing the most representative public spaces and exceptional buildings, aiming to create a new image for the urban space – one that would fit the new regime.

During the following decades, the system has evolved. The plans became broader, seeking to answer to the mid-century sudden urban growth; and new legislation was created, in order to frame and complement them. However, the basic logic beneath the system seems to have kept the same: the notion that urbanization should result mainly from the public administration actions,

### Round to planning in three crisis





Manifestação contra o desemprego durante a Grande Depressão. EUA.

mentava. No entanto, persistiu a ideia de que a urbanização deveria resultar essencialmente da acção dos poderes públicos, a quem caberia desenhar, expropriar, infra-estruturar e vender as parcelas a edificar. Os planos teriam por objectivo primeiro guiar essa acção.

\*

Os resultados foram limitados: faltaram meios financeiros, técnicos e humanos para desenvolver e executar os planos; mas, sobretudo, faltou um modelo mais adequado às dinâmicas verificadas – de facto, ao assumir que a urbanização era apenas fruto da acção pública e um processo limitado aos centros urbanos, o sistema não se munuiu dos instrumentos necessários para regular a iniciativa privada que então emergia.

Para lá do redesenho pontual das áreas centrais dos núcleos urbanos, a restante urbanização estendia-se no exterior dos restritos contornos das áreas planeadas, sem responder a qualquer regra ou direcção.

## II. 1973-1979

Em Março de 1973, quebra-se o acordo de Bretton Woods, terminando assim o sistema de controlo da economia internacional que tornara possíveis três décadas de prosperidade. A desvalorização do dólar, resultante da despesa dos EUA com a guerra do Vietnam, havia pressionado o sistema até ao ponto do colapso. No mesmo ano, os EUA e seus aliados apoiam Israel na guerra de Yom Kippur. A resposta do mundo árabe é o embargo petrolífero que conduz à escalada do preço da energia, desencadeando uma nova crise internacional, desta vez originada pelas decisões dos governos das principais potências mundiais.

A crise de 1973-79 pôs em causa o consenso em torno do papel do Estado na economia e do modelo de Estado-Providência social-democrata. A retoma seria guiada por uma linha liberal que prometia a construção de uma nova classe média acessível a todos por via do esforço individual. Defendia-se o recuo do Estado, a liberalização da economia e a desregulação do sistema financeiro; apostava-se numa política de incentivos capaz de dinamizar a iniciativa privada; promovia-se a difusão da propriedade pelos particulares – “de casas, de acções, de poupanças”<sup>3</sup>. Margaret Thatcher chamou-lhe *capitalismo popular*.

*whose task was to design the plan, compulsory purchase the land, develop it, and sell the plots to be built. The plans main aim was to guide this action.*

\*

*The results were limited: it lacked financial, technical and human resources in order to develop and execute the plans; but above all, the followed model proved to be inadequate to the dynamics that took place – assuming that urbanization was the result of public action limited to the urban centres, the system did not find the necessary tools to regulate and control the private initiative that was emerging.*

*Apart from the occasional redesign of central areas, the remaining urbanization sprawled outside the limited borders of the planned areas, without following any rule or direction.*

## II. 1973-1979

*In March 1973, the Bretton Woods agreement was definitely broken, thus bringing to an end the international system of control of the economy that had made possible the previous three decades of prosperity. The continued decline of the dollar, mainly due to the US expenditure in the Vietnam War, had pressure the international system until it collapsed. In the same year, the US and its allies supported Israel in Yom Ki-*

*ppur War. The Arab world responded with the oil embargo leading to the rise of the energy prices, triggering a new international crisis, this time resulting from the decisions of the great powers' governments.*

*The 1973-79 crisis challenged the consensus about the State role on economy and the social-democrat welfare-state model. The upswing was to be driven by a liberal line that promised the construction of a new middle class accessible to everyone through individual effort. It stood for State withdrawal, liberalization of the economy and deregulation of the financial system; it advocated incentives able to encourage private initiative; it promoted “the wider and wider spread of ownership of property, of houses, of shares, of savings”. Thatcher called it popular capitalism.*

\*

*In Portugal, April 1974 opened the path to democracy and everything seemed urgent. The needed prompt responses to people's aspirations (silenced for so long) added to the effects of the international crisis, of the colonial war and of the decolonization, leading to the deterioration of the national accounts. The upswing was led by IMF and supported by the EEC accession process – a path full of structural reforms that followed the neoliberal approach of the Washington Consensus. Far, far away from the socialist ideals that had inspired the Carnation Revolution.*

*The national housing policy would come to be an essential piece of such economic and financial redesign. From 1976 on – after a short, though intense, period of direct investment on housing construction – public money was redirected to finance the house buyers through a system of bank loans and savings. And if at first this programme could be seen as a rapid response to the dramatic housing shortage (and to the difficulties of the real estate sector), it would rapidly arise as a way of draining a great part of the available households' disposable income to the construction sector, acknowledged as a major employer and the most resistant to external competition. The main goal was to ensure the stability of the national balance of trade threatened by the rising of wages and by the end of import barriers, which have resulted from joining the EEC. This policy aimed also to strengthen the banking system – which was undergoing a privatization process – and to boost the financial market. Therefore, this support system has been successively extended far beyond the needs (and far beyond those in need)*



Em Portugal, Abril trazia a democracia e tudo era urgente. A necessidade de resposta pronta aos anseios tanto tempo silenciados somou-se aos efeitos da crise internacional, da guerra colonial e da descolonização, levando à deterioração das contas nacionais. A recuperação foi guiada pelo FMI e pelo processo de adesão à CEE<sup>4</sup>, num percurso feito de reformas estruturais que seguiram a cartilha neoliberal do Consenso de Washington<sup>5</sup>. Longe, muito longe, dos ideais socialistas que inspiraram a revolução.

A política nacional de habitação seria uma peça essencial neste redesenhar do sistema económico e financeiro nacional. A partir de 1976 – e depois de um curto, mas intenso, tempo de investimento directo na construção de habitação<sup>6</sup> – o dinheiro público transfere-se preferencialmente para o apoio aos compradores de casa própria, por via de um programa de poupanças e créditos bancários bonificados. E se, numa primeira fase, este programa visava responder de forma célere à dramática escassez de habitação e auxiliar o mercado imobiliário em crise; ele viria a assumir-se rapidamente como mecanismo de drenagem de parte substancial do rendimento disponível das famílias para o sector da construção, tido como o sector da economia mais resistente à concorrência externa, e grande empregador nacional<sup>7</sup>. Pretendia-se com esta política garantir o equilíbrio da balança comercial, ameaçado pela subida dos salários e pelo fim das barreiras à importação, decorrentes da entrada na CEE. Pretendia-se também reforçar o sistema bancário em fase de privatização, e dinamizar o mercado financeiro. Por isso, o regime de apoios foi sendo sucessivamente alargado, muito para além das necessidades e dos necessitados do país, apoiando um modelo de desenvolvimento económico cada vez mais assente no imobiliário e na finança. O resultado foi a explosão do crédito – a construtores e compradores – que coincidiu com o período de mais intensa expansão urbana a que se assistiu no país.

Este foi também o tempo dos fundos europeus que formataram a política de investimento público nacional. Na sua maior parte, esta orientou-se para a construção de novas redes de infra-estruturas e de equipamentos, que acabariam por suportar e promover a expansão urbana. Um conjunto de grandes gestos estratégicos, que seguiram decisões centralizadas e sectoriais, com pouca ligação aos contextos locais.

Entretanto, o sistema de planeamento vinha evoluindo até formar uma cascata de planos, hoje vigente, que se estende desde a escala nacional até ao Plano de Pormenor. Mas seria o Plano Director Municipal (PDM) a afirmar-se como principal instrumento de definição do espaço urbano, ao estender-se a todos os municípios do país a partir de 1994, quando – tal como 60 anos antes – o governo determinou que este plano seria condição necessária para as autarquias poderem aceder a um programa de apoio à urbanização suportado por fundos europeus<sup>8</sup>.

Ao contrário dos anteriores planos municipais, o PDM cobre todo o concelho, definindo as grandes linhas da sua estrutura urbana, usos de solo e capacidades construtivas. Na letra da lei, deveria ser complementado por instrumentos de planeamento de maior detalhe, entendidos como mecanismos de concretização das estratégias ali definidas. Estes instrumentos seguiriam lógicas próximas dos modelos do período anterior, apostando numa urbanização directamente dirigida pela acção pública. No entanto, tais instrumentos foram a excepção e as práticas de planeamento local revestiram-se essencialmente de um carácter de regulação e fiscalização. A forma urbana passou a ser determinada por índices construtivos, regulamentos genéricos e dinâmicas do mercado imobiliário.

Assim, num tempo em que o investimento público foi maioritariamente dirigido pelo governo central, o planeamento local foi sobretudo dispositivo de regulação da iniciativa privada, principal força motriz da expansão urbana.

\*

Aprovados a partir de 1994, os PDM chegaram tarde de mais face à expansão que já se verificara. Além disso, revelaram-se instrumentos limitados, tanto na prossecução de políticas públicas como na definição da forma urbana. Na indecisão entre desenhar e regular, o sistema de planeamento acumulou incoerências e não se munuiu das ferramentas necessárias para uma relação mais operativa entre acção privada e regulação pública. O resultado foi a explosão das áreas urbanas, assente na soma de operações autónomas, incapazes de se inscrever em estruturas mais amplas e inteligíveis.



Manifestação contra o governo do Partido Trabalhista durante o Inverno do descontentamento, 1979. Inglaterra.

of the country, promoting an economic development model essentially based on real estate and on finance. The result was a credit boom – to both builders and buyers – which coincided with most intense period of urban growth that Portugal has ever witnessed.

This was also the period of the European funds, which shaped the country's public investment policy. The main part was destined to infrastructures (roads, energy, water supply, sewage, IT) and public facilities that supported and promoted the urban expansion: a set of large-scale strategic interventions, determined by highly centralized and sectorial decisions with little connection to local contexts.

Meanwhile the planning system evolved to form a complex chain of planning documents ranging from the whole national territory to the Detail Plan. Nevertheless it was the Municipal Master Plan (PDM – Plano Director Municipal) that became the main tool to shape urban space, as all the national territory came to be covered by these plans after 1994, when – similarly to what had happened 60 years before – the government decided that the master plan would be a necessary condition for municipalities to access a new urban regeneration and development programme supported by European funds.

Unlike previous plans, the PDM covers the entire municipality's territory. It is essentially a zoning instrument, defining the main urban structures, land use and density limits. According to the law, it should be complemented by more detailed plans, understood as tools destined to materialize and give shape to the strategy defined by the PDM. However, such plans have shown to be the exception, and local planning became mainly based on regulatory and controlling practices. Urban form came to be determined by quantitative limits, general building regulations and real estate dynam-

cs.

Thus, in a period when public investment was mainly steered by the central government, local planning was essentially a tool to regulate the private sector – the main driving force of urban growth.

\*

Ratified only after 1994, the PDMs came too late to deal with the expansion that had already occurred; and they have proved to be limited tools both for the pursuit of public policies and for the definition of urban form. Amid the indecision between design and regulate, the planning system accumulated inconsistencies and did not equip itself with the necessary tools for a more operative relationship between private action and public regulation. The result was an explosion of urban areas, resulting from the mere sum of autonomous operations unable to create broader, comprehensive and intelligible structures.

### III. 2008...

On September 15, 2008, Lehman Brothers filed for bankruptcy: the complex and abstract mortgage mechanisms, which were allowed by progressive deregulation, led to a deep crisis of the international financial system, which had become the base of the western economy.

In Europe, the financial crisis became an economic crisis and then evolved to a sovereign debt crisis. Irresponsible expenditure (both public and private) was appointed as guilty. Austerity was chosen to be the remedy, leading to severe cuts on public spending. On 17 September 2013, Willem-Alexander, king of The Netherlands, declared the end of the welfare state.

\*

In Portugal, the crisis forced a new bailout programme led by the IMF





Manifestação contra a política de austeridade, 16 de Fevereiro de 2013. Porto, Portugal. Fotografia: Attilio Fiumarella.

### III. 2008-...

A 15 de Setembro de 2008, a Lehman Brothers declara falência. Os complexos e abstractos mecanismos de crédito à habitação permitidos pela desregulação dos mercados conduziam a uma profunda crise do sistema financeiro, infra-estrutura base da economia ocidental.

Na Europa, a crise da finança tornou-se crise da economia e, depois, crise das dívidas soberanas. Como culpada, elegeu-se a despesa (pública e privada), tida por irresponsável e inconsequente. Para solução, escolheu-se a austeridade, concretizada no corte da despesa pública. A 17 de Setembro de 2013, Willem-Alexander, rei dos Países Baixos, anunciava o fim do Estado-Social<sup>9</sup>.

\*

Em Portugal, a crise levou a novo programa do FMI, agora acompanhado pelas instituições europeias. A despesa privada caiu abruptamente e foram impostos cortes severos aos gastos públicos. É agora apresentado como inviável não só prosseguir o investimento em novas infra-estruturas e equipamentos, mas também assegurar a manutenção dos existentes – assiste-se assim a sucessivos encerramentos e privatizações, que seguem critérios exclusivamente sectoriais<sup>10</sup>. A capacidade de investimento que resta – em particular, a resultante dos novos fundos comunitários – deverá ser direccionada para o sector dos bens transaccionáveis e para programas de regeneração urbana limitados a algumas áreas de excepção, nomeadamente os centros históricos, seguindo uma política que se reclama como contrária ao modelo de desenvolvimento anterior<sup>11</sup>.

O sistema bancário e o sector imobiliário foram também seriamente afectados. Um terço das empresas de construção encerrou portas e as restantes dirigem-se agora para os países emergentes ou procuram vocacionar-se para a reabilitação dos ditos centros históricos. Entre 2006 e 2013, o número de novos fogos licenciados por iniciativa de empresas caiu mais de 96%.

Assiste-se, assim, à profunda alteração dos dois motores fundamentais do processo de urbanização: investimento público e privado. Estes não só sofrem uma dramática redução como são redireccionados, e tendencialmente concentrados em áreas de excepção. Os territórios antes objecto da expansão urbana – e que resultaram não consolidados, pouco valorizados e mais vulneráveis – são agora abandonados pelo investimento. Este abandono, somado aos efeitos da descida generalizada do nível de vida, do desemprego, do aumento dos custos da mobilidade, da emigração e da queda demográfica, leva à instalação de dinâmicas de perda de larga escala que colocam em risco a necessária coesão territorial. António Figueiredo referiu-se a este recuo do investimento como uma retirada operada sem qualquer estratégia – uma deserção<sup>12</sup>.

Perante esta dupla retirada do investimento, o sistema de planeamento existente – dedicado a definir a acção pública e a regular a iniciativa privada – revela-se inoperante e assiste, passivo, à progressiva degradação que agora se inicia.

### ... Falhar melhor

Assistimos hoje à formação de um novo cenário, ainda nebuloso, que uma vez mais questiona o papel do poder público e reclama novas lógicas de planeamento. O risco de adiar uma reacção é prolongar uma dinâmica de degradação de consequências irreversíveis.

Inverter esta dinâmica implica promover um processo de *reurbanização*<sup>13</sup> que consolide, valorize e reactive extensivas áreas urbanas. Num tempo em que todos os recursos parecem faltar, tal processo terá de assentar na capacidade de identificar, envolver e articular todos os actores e recursos disponíveis para uma acção conjunta e consciente de que uma intervenção no território nunca é uma operação de *adição*, mas sempre um movimento de *redistribuição* dos recursos existentes<sup>14</sup> – locais ou não, materiais ou não.

Ao poder local já não se pede que desenhe a imagem de um futuro, ou que regule a pressão do mercado. Pede-se, sim, que reconheça as necessidades e recursos existentes e que os ligue entre si, tecendo novas redes<sup>15</sup> que resultem de um contínuo processo colaborativo para o qual terá de saber mobilizar e coordenar múltiplos agentes. Algo que obrigará a novos modos de actuar por parte de todos os intervenientes – novas práticas de uma nova *cultura de planeamento* que, como sublinha João Ferrão<sup>16</sup>, não poderá resultar de um novo quadro legislativo. Terá antes de emergir de um longo percurso de aprendizagem que parta dos técnicos que operam no terreno e que beba da sua experiência<sup>17</sup>.

Contudo, o desafio não passa apenas por saber *como fazer*, mas também (e antes) por saber o que fazer. Uma acção que se quer colectiva e coerente terá de se alicerçar numa visão comum do que o território é e do que se deseja que venha a ser. Esta visão parece estar ausente: faltam objectivos comuns a perseguir, assim como leituras partilhadas do território, que se possam estabelecer como arena para o debate. E hoje, essa visão não pode resultar nem de uma decisão técnica, nem de uma imposição do poder político. Terá de surgir de uma construção colectiva: de um debate abrangente, aberto e contínuo, que envolva todos os cidadãos e que cabe ao poder público encetar. Criar o espaço urbano futuro implicará a invenção colectiva de uma *casa comum*.

– this time joined with the European Commission and the European Central Bank – which imposed severe cuts on public spending. It is now presented as impossible not only to continue to invest in new infrastructures and public facilities, but also to ensure the maintenance of the already existing ones. Consequently, an important share of such infrastructures and facilities is being closed or privatized, in a process exclusively based on sectorial criteria. The remaining investment capacity – namely the European funding programme 2014-2020 – will be redirected mainly to the tradable-goods sector and to urban regeneration programmes limited to a few exceptional areas, such as the main historic centres, seeking in this way to react to the previous economic development model.

The banking system and the real estate sector were also seriously affected. Nearly one third of the construction companies have been closed and the remaining are shifting their business models: the bigger ones are now working overseas, the others are redirecting towards building renewal. Between 2006 and 2013 the number of housing units licensed by private companies dropped more than 96%.

What we are witnessing is, then, a profound transformation of the two main engines of the urbanization process – public and private investment. These are not only dramatically reduced in their total volume, they are also rearranged – the tendency being their transference for other economic sectors, and their concentration in few areas of exception. Consequently, the more devalued, unconsolidated and vulnerable territories – which are the result of the fast urban growth of the last decades – seem now to be simply abandoned. In these areas, the absence of investment, adds to the effects of unemployment, mobility rising costs, emigration and demographic slump, leading to large-scale declining dynamics that endanger the needed territorial cohesion. António Figueiredo has referred to this investment withdrawal as a retreat with no apparent strategy – a desertion.

Given this double investment withdrawal, the planning system – dedicated to define the public action and to regulate the private initiative – shows up to be dysfunctional and inoperative, and it seems to stay passively watching the progressive deterioration that now begins.

*We now see the formation of a new scenery – still foggy – once more demanding new ways of planning and another role of the government. Delaying the necessary reaction may correspond to the extension of a degradation process with irreversible consequences.*

*Reversing this dynamic involves a reurbanization process which would consolidate, improve and reactivate extensive urban areas. At a time when all the resources seem to lack, this process must lie in the ability to identify, enhance, engage and coordinate all actors and available resources to a joint action that would be conscious that an intervention in the territory is never an addition operation but always a redistribution of the existing resources – local or not, material or not.*

*To local authorities we no longer ask to draw a picture of a future or to regulate the market's pressure. We do ask them to recognize needs and existing resources and to connect them together creating new networks that result from an ongoing collaborative process to which they must know how to mobilize and coordinate multiple agents. It must be something that will require new ways of acting by all the stakeholders. João Ferrão underlines that these new practices shall not result from a new legislative framework; they must emerge from a long learning process started by technicians working in the field who give their knowledge to build a new planning culture.*

*But the challenge is not only to know how to do, but also (and mainly) to know what to do. An action that is both collective and coherent must be based in a shared view of what the territory is and what we want it to be. This view seems to be missing: it is missing shared aims to pursue as well as a shared view on what the territory is, something that can be a base to debate. Nowadays this view must not be either the result of a technical decision nor imposed by the political power; it must arise from a collective construction – a broad, open and continuous debate launched by the government involving all citizens. Creating the future urban space involves creating a common home.*

[1] BECKETT, Samuel – Worstward Ho in BECKETT, Samuel – Nohow On. London: John Calder, 1989 (1983).

[2] As primeiras determinações legislativas referentes a planos urbanísticos surgem com a criação dos Planos Gerais de Melhoramentos, em 1865. No entanto, os efeitos dessa legislação são muito limitados. Para além de um conjunto de planos para as cidades de Lisboa e Porto, surgem apenas alguns estudos pontuais (Cf. LÔBO, Margarida Souza – Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco. Porto: DGOTDU /FAUP, 1995.)

[3] THATCHER, Margaret – Entrevista dirigida por Sir Robin Day, programa Panorama da BBC1, 8 Junho 1987. Disponível em: <<http://www.margareththatcher.org/document/106647>>, consultado em Abril 2013.

[4] Neste período foram aplicados em Portugal dois programas de ajuda externa liderados pelo FMI, em 1978 e em 1983-1985. O processo de adesão à CEE iniciou-se em 1977, estendendo-se até 1986. Os dois programas estiveram, em grande medida, articulados.

[5] O termo Consenso de Washington foi cunhado pelo economista John Williamson em 1989 para designar o conjunto de dez princípios que sintetizam o modo de intervenção do FMI nos países com graves crises económicas, na década de 1980. Tais princípios ilustravam o consenso entre as visões económicas das grandes instituições financeiras sediadas em Washington: FMI, Banco Mundial e Reserva Federal dos EUA. Os princípios elencados são: disciplina fiscal; redução e redireccionamento da despesa pública contrariando uma política de subsídios; reforma tributária; liberalização das taxas de juro; política cambial competitiva; liberalização do mercado; abertura ao investimento estrangeiro directo; privatização da banca e das empresas públicas; desregulação da economia; garantia dos direitos de propriedade. O termo Consenso de Washington viria a ser rapidamente generalizado como designação da linha de política económica neoliberal que então se difundia. Ana Bela Nunes explica de que forma os programas de ajuda externa portugueses surgem como uma aplicação dos princípios do Consenso de Washington, ainda numa fase inicial da sua definição. (Cf. NUNES, Ana Bela (2010) – The International Monetary Fund's stand-by arrangements with Portugal: An ex-ante application of the Washington Consensus? Lisboa: GHES-ISEG, 2011. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/28711/1/GHES-DT-44.pdf>>, consultado em Abril de 2013.

[6] Entre 1974 e 1976, o Governo procurou dar uma resposta célere e vigorosa às dramáticas dificuldades de acesso a habitação condigna que afectavam amplas faixas da população. Tal resposta assentou no investimento público directo na promoção de novas habitações, dirigida por diferentes programas de acção, alguns dos quais propuseram inovadoras fórmulas de inter-

venção e de relação entre habitantes, equipas técnicas e poder político – importando aqui destacar o SAAL, Serviço de Apoio Ambulatório Local. António Fonseca Ferreira elenca o conjunto de programas iniciados: “a promoção directa pelo FFH de habitação social para arrendamento a estratos sociais desfavorecidos; a promoção cooperativa e associativa, através de um novo regime estatutário do cooperativismo habitacional e das organizações SAAL; a promoção municipal de custos controlados, através dos “empréstimos às câmaras”, e para arrendamento social através das “obras comparticipadas”, neste caso abrangendo também instituições de fins sociais como as misericórdias; os Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH), para a construção de habitações de custos controlados, através de parcerias Estado/bancos/empresas privadas; e a recuperação de imóveis degradados, através da concessão de financiamento bonificados aos proprietários (Programa de Recuperação de Imóveis Degradados — PRID).” (FERREIRA, António Fonseca – “Os anos de 1970-1980: do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional de Habitação”, in PORTAS, Nuno (coord.) – Habitação para o Maior Número: Portugal os anos de 1950-1980. Lisboa: INH, 2013, p.114).

A 10 de Fevereiro de 1976 – no seguimento das alterações políticas resultantes do 25 de Novembro – é criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção, com o objectivo explícito de reanimar o sector da construção civil – entendido como elemento fundamental da economia nacional – reequacionar o papel da iniciativa privada no sector habitacional e incrementar a aquisição de casa própria (Cf. Preâmbulo do Decreto-Lei 117-E/76 de 10 de Fevereiro). A partir desse momento, a política pública de habitação alterar-se-ia radicalmente.

[7] Esta política é claramente expressa apenas em 1986. O diploma legal que cria as contas poupança-habitação inicia-se com as seguintes palavras: “No intuito de fomentar a poupança das famílias, de forma que o aumento previsível dos salários reais não se converta, por inteiro, em excessos de consumo, reflectindo-se assim negativamente ao nível do défice externo [...]” (Preâmbulo do Decreto-Lei 35/86 de 3 de Março). Em 1989, o reforço deste regime é justificado com a “necessidade de preservação dos equilíbrios macroeconómicos.” (Preâmbulo do Decreto-Lei 382/89 de 6 Novembro)

[8] PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais, criado pelo Despacho do Ministério de Planeamento e Administração do Território nº 6/94 de 26 de Janeiro.

[9] Referência ao discurso de apresentação do orçamento holandês para o ano de 2014, a 17 de Setembro de 2013. Disponível em: <[ch-from-the-throne-2013>, consultado em Outubro 2013.](http://www.koninklijkhuis.nl/globale-paginas/taalrubrieken/english/speeches/speeches-from-the-throne/speech-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

[10] João Ferrão chama a atenção para uma acção que segue políticas exclusivamente territoriais, sem uma visão que parta de cada território e do resultado que as várias acções aí produzem: “[...] o mais complicado é a convergência de factores: às juntas de freguesia soma-se o encerramento das escolas, dos centros de saúde, dos tribunais... O problema é que a dita racionalização de cada uma destas redes é feita de forma autónoma e não articulada e a sua incidência penaliza sempre os mesmos territórios. Não há uma visão de conjunto, territorial. As nossas políticas públicas continuam a ser excessivamente sectorializadas e muito pouco territorializadas. Para cada um dos sectores pode ter sentido, com os seus critérios estritamente sectoriais, a forma como racionalizam a suas redes, mas, se ninguém tem uma visão de conjunto, o resultado é transformar Portugal num queijo Gruyère, cheio de buracos que resultam de decisões tomadas separadamente.” (“Fecho de serviços está a destruir limiares mínimos de vida colectiva”, entrevista a João Ferrão conduzida por Natália Faria, Público, 22 de Setembro 2014.)

[11] Cf. Governo de Portugal – Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020, Lisboa, 2014.

[12] FIGUEIREDO, António – “Economia do(s) território(s) e sustentabilidade”. Comunicação apresentada no VIII Congresso Ibérico de Urbanismo. A Mudança do Ciclo: Um Novo Urbanismo. Covilhã, 27-29 Outubro 2011.

[13] Termo proposto por Nuno Portas em: PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João – Políticas Urbanas II: transformações, regulação e projectos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, pp.161-230.

[14] Segue-se aqui Jeremi Till. Cf. TILL, Jeremy – From Objects of Austerity to Processes of Scarcity. SCIBE, working paper nº 11, Abril 2012. Disponível em: <<http://www.scibe.eu/publications/>>, consultado em Janeiro de 2014.

[15] Na mesma linha, Boeri defende a acção do poder público local se deve focar numa “política de organização da procura e mobilização da oferta” (BOERI, Stefano (com Ivan Berni) – Fare di più con meno: Idee per riprogettare l'Italia. Milano: Il Saggiatore, 2012: p.59.)

[16] FERRÃO, João – O Ordenamento do Território como Política Pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

[17] Segue-se aqui Ian Sanderson. Cf. SANDERSON, Ian (2009) – “Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism. Evidence and Learning” in Political Studies, Vol 57, 2009, p. 699-719.